

# ПРАВА ЛЮДИНИ І ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

**Бородін Іван Лук'янович** —  
доктор юридичних наук, професор  
кафедри цивільно-правових дисци-  
плін юридичного факультету  
КНУВС

## ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ГРОМАДЯН НА СКАРГУ

**М**ожливість безпосередньої реалізації права громадян на скаргу як конституційного права обумовлена тим, що Конституція України є у відповідній мірі самостійним правовим регулятором суспільних відносин. Принагідно навести з цього приводу, безперечно, правильне твердження В. Шаповала, що "Конституція за своєю природою є нормативно-правовим актом первинного характеру..." [1, с. 13]. Але, незважаючи на таку правову властивість Основного Закону, його норми безпосередньо прямо впливають на взаємовідносини між органами, установами, організаціями, їх посадовими особами і громадянами, що впливає із соціального значення Конституції, "... регулятора найбільш важливих суспільних відносин" [2, с. 15]. І дані правовідносини, як зазначають вчені-правознавці, різноманітні: це і загальні правовідносини і конкретні [3, с. 98-120; 4, с. 98-120].

Широка можливість оскарження, що є змістом конституційного права на скаргу, передбачає не одного суб'єкта, а широке коло підприємств, установ, організацій, посадових осіб, до яких громадянин може звернутися зі скаргою з метою реалізації цього права. Отже, кількість конкретних правовідносин, учасником яких є громадянин, велика. Тому йому в процесі реалізації конституційного права на скаргу як суб'єкту протистоїть не один орган, а держава як система органів. Таким чином це право реалізується в загальних правовідносинах.

Але, говорити про загальні правовідносини, де реалізується право громадян на скаргу, можна лише тоді, коли не заперечувати їх практичну значимість. У реалізації права громадян на оскарження за-

загальні правовідносини орієнтують, стимулюють поведінку громадянина, а також органів, установ, організацій, посадових осіб щодо задоволення інтересів, визначених даним правом. Цей чинник і зумовлює практичну цілісність загальних суспільних відносин.

Функція загальних правовідносин зумовлена характером впливу Конституції на суб'єктів суспільних відносин. І.М. Степанов справедливо зауважує, що Конституція, будучи не тільки правовим актом, але і політичним документом, має великий інформаційний, ідейно-політичний, морально-психологічний вплив на людей<sup>1</sup>. Вона також є нормативно-правовим актом вищої сили, актом установчої влади, що належить народові. Тому реалізація конституційних прав значною мірою проникнута соціальними початками. Стимулююча функція загальних правовідносин — це і є безпосередній прояв соціальних начал в юридичному механізмі дії Конституції.

Можливість оскарження орієнтує громадянина на її використання з метою задоволення, реалізації інтересів, визначених даним правом. Гарантованість права на скаргу з боку держави стимулює впевненість громадянина в соціальній корисності та виправданості оскарження як дії, орієнтує його на домагання захисту свого інтересу. Водночас гарантованість з боку держави права на оскарження орієнтує органи, посадових осіб на його забезпечення, стимулює їх відповідальність за реалізацію цього права.

Безперечно, в своїй основі конституційне право на скаргу реалізується за допомогою галузевих норм у конкретних правовідносинах. Все ж ефективність конкретних правовідносин зумовлюється загальними. Саме така зорієнтованість поведінки на загальні правовідносини в конкретних, галузевих правовідносинах зумовлює ефективність реалізації права на оскарження, досягнення інтересів, визначених даним правом. Для норм Конституції у галузевих правовідносинах не зупиняється, вона загально орієнтує поведінку суб'єктів права [5, с. 9].

Проблема реалізації права на скаргу через норми окремих галузей права ставить своїм завданням аналіз механізму його реалізації, незважаючи на те, що таке питання вчені-правознавці уже ставили перед собою [6, с. 10].

Слід розуміти, що сьогодні, враховуючи демократичні перетворення, проведення правової реформи постає знову.

Ефективна реалізація прав і свобод поки що можлива не завжди. І навіть саме поняття "ефективна реалізація суб'єктивного права" поки що не визначено, хоча й застосовується воно постійно.

На наш погляд, під ефективною реалізацією, суб'єктивного права слід розуміти виконання тих задач, які ставить перед собою особа при мінімальних затратах людської енергії, зусиль і часу.

Часто у процесі реалізації права на оскарження громадянин діє не послідовно і не цілеспрямовано, не завжди навіть психологічно готовий довести справу до кінця. Неповна, недосконала свідомість громадянина про весь процес реалізації свого права на скаргу в пер-

шу чергу пов'язана з тим, що цей процес має широкі форми правової регламентації, а значить, він характеризується об'ємністю, багатоплановістю, що затрудняє його детальну врегульованість, а це, в свою чергу, об'єктивно ускладнює його цілісне сприйняття для громадян.

З метою концентрації зусиль, спрямованих на підвищення ефективної реалізації права громадян на скаргу, важливо розглянути сам механізм реалізації цього права, визначити недоліки, сформулювати пропозиції по удосконаленню діючого законодавства.

Механізм реалізації права на скаргу має свою структуру і відповідну організацію, він складається зі стадій, в яких спрацьовують різноманітні засоби. Механізм реалізації уможливорює розглянути реалізацію як процес, що має конкретні форми, способи, засоби і стадії здійснення [7, с. 103-111; с. 101-116; 8, с. 101-116]. Тому фактично проблема дослідження процесу реалізації права на скаргу пов'язана з проблемою дослідження його механізму.

Вчені-правознавці вважають, що існує індивідуальний механізм реалізації кожного конкретного виду права [4, с. 100]. Активного ж дослідження потребують проблеми, пов'язані з виявленням способів реалізації кожного конкретного виду суб'єктивного права. Практична значимість дослідження механізму реалізації права громадян на оскарження полягає у необхідності знайти можливості щодо посилення ефективності його реалізації. Отже, проблема дослідження механізму права на скаргу за своїм об'ємом носить досить масштабний характер.

Вказавши на масштабність проблематики, зупинимось на аналізі його правової форми, адже об'єктивно юридичну науку здебільшого цікавить саме даний аспект.

Враховуючи те, що, як правило, реалізація права громадян на скаргу залежить не тільки від самого громадянина, але і від інших зобов'язаних суб'єктів, у механізмі реалізації можна відрізнити засоби і способи на рівні правовикористання, правозастосування і правовиконання. Можна також правовий механізм реалізації права на скаргу досліджувати в площині нормативного матеріалу і паралельно в площині практичної юриспруденції, тобто як конкретні операції (подача скарги, реєстрація, розгляд, прийняття рішення і т.д.).

Такий широкий аналіз механізму реалізації любого суб'єктивного права, особливо, якщо воно має конституційний характер, повинен складати окремий, самостійний об'єкт дослідження. Не ставлячи перед собою такого завдання в межах однієї публікації, ми обмежимося лише самими основними, принциповими, на наш погляд, параметрами, а саме: засобами в механізмі реалізації права на оскарження, які безпосередньо виводять на ефективність його реалізації.

Як уже було зазначено, реалізація права громадян на скаргу залежить не тільки від дій громадянина, але також і від дій відповідних органів і посадових осіб. Саме тому в юридичний механізм реалізації даного права входять засоби, що допомагають здійснювати його реалізацію всім суб'єктам.

Сьогодні конституційне право на скаргу конкретизовано багатьма галузями права. Тому можна говорити, що засобами реалізації конституційного права на оскарження є права, конкретизуючі його в чинному законодавстві, а також обов'язки відповідних органів і посадових осіб щодо цих прав.

Галузеві права і кореспондуючі їм обов'язки в юридичній літературі часто розглядаються як гарантії конституційних прав. Певною мірою це справедливо. Саме все те, за допомогою чого реалізується право, є його гарантією. Але все ж галузеві права і кореспондуючі їм обов'язки як гарантії реалізації і як засоби механізму реалізації не є одне і те ж. Повністю урівнювати їх не можна. У першому випадку вони виконують функцію забезпечення процесу реалізації конституційного права, в другому — функцію оформлення цього процесу.

Галузеві права на скаргу допомагають громадянину в реалізації його конституційного права тому, що вказують йому на конкретні життєві ситуації, при винесенні яких можлива реалізація конституційного права на скаргу, і тим самим стимулюють громадянина до такої реалізації. Також тому, що вони орієнтують громадянина на те, куди йому звернутися зі скаргою. Якщо конституційне право на оскарження стимулює громадянина щодо його реалізації завдяки широті можливостей, то галузеве право на скаргу стимулює громадянина на реалізацію права на оскарження завдяки деталізації такої можливості. Галузеве право на скаргу виступає як засіб реалізації конституційного права на оскарження, тому що воно є орієнтиром і помічником для громадянина в цій реалізації.

Крім громадян, суб'єктами реалізації конституційного права на скаргу є органи, установи і посадові особи. Отже, засобами реалізації цього права є ще і їх обов'язки, кореспондуючі галузевим правам на скаргу. Ці обов'язки представляють міру необхідної поведінки вказаних суб'єктів в інтересах управомоченого. Тому, так само як і галузеві права на скаргу, вони направляють поведінку органів, установ, посадових осіб на реалізацію конституційного права на скаргу.

Як було зазначено, галузеві права на скаргу закріплені нормами кримінального, цивільного, трудового, адміністративного права. Тому однією із особливостей механізму реалізації конституційного права на скаргу є великий набір засобів.

Але слід визнати, що не всі засоби реалізації цього права громадян сьогодні в достатній мірі ефективні, тобто забезпечують максимальний результат. Більшість порушень, що посягають на права і свободи громадян у сфері державного управління, пов'язані з неправомірними діями державних установ, їх посадових осіб. Факти бюрократизму і формалізму в роботі установ, органів, їх посадових осіб породили передусім до недовіри в їх роботі з боку громадян. Судовий контроль за законністю в діях даних установ, органів і посадових осіб не завжди ефективний. Очевидно саме за таких обставин грома-



дяни часто звертаються зі скаргами не до суду, а, наприклад, до засобів масової інформації.

Важливо, щоб можливість звертатися до засобів масової інформації пов'язувалась з юридичним механізмом реалізації права громадян на скаргу. Інакше це буде призводити до зниження ефективності реалізації даного права.

Крім того, важливо, щоб в юридичний механізм реалізації права громадян на скаргу входили засоби, якісно придатні до реалізації цього права. Придатність засобів, що входять у механізм реалізації права на скаргу, залежить від їх відповідності цьому праву. Право на скаргу, закріплене в чинному законодавстві, відповідає конституційному праву на скаргу в тому випадку, якщо не суперечить його змісту. Це обумовлено пріоритетом Конституції в системі законодавства держави.

Принцип відповідності галузевих прав конституційному праву виражається в тому, що вони не повинні звужувати зміст конституційного права на оскарження. Норми діючого галузевого законодавства не можуть обмежувати конституційні права, свободи і обов'язки громадян при їх конкретизації, якщо це право не передбачено самою Конституцією. В іншому випадку громадянин не може реалізувати конституційне право на скаргу за допомогою галузевих прав, так як вони розходяться, не скоординовані з конституційним правом. Важливого значення даний фактор набуває при внесенні змін і доповнень у законодавство, прийнятті нових нормативних актів, конкретизуючи конституційне право на оскарження.

Важливо, щоб у чинному законодавстві галузевим правам як засобу реалізації конституційного права відповідали обов'язки відповідних органів і посадових осіб. Тому відсутність у діючому законодавстві обов'язків, що відповідають правам на скаргу фактично анулює роль цих прав як засобів реалізації конституційного права. В.В. Колейчиков зазначає з цього приводу, що загальний принцип успішної реалізації прав громадян полягає у тому, щоб суб'єктивні права (в тому числі і максимально конкретизовані) в чинному законодавстві знаходили відображення і закріплення в обов'язках других осіб, органів і організацій, з діями яких пов'язана їх реалізація [9, с. 18]. А на думку Н.А. Бобрової, не можна вважати нормальним таке явище, коли конкретне право не супроводжується в законодавстві відповідним обов'язком, коли обов'язок виражено лише в самому загальному вигляді, так як це є першопричиною того, що окремі юридичні норми, що передбачають права відповідних суб'єктів, майже "не працюють" [11, с. 204].

Зважаючи на це, на наш погляд, особливого значення набуває відомча нормотворчість. Але часто прийняті міністерствами і відомствами різні інструкції, положення про порядок прийому, реєстрації розгляду скарг громадян дублюють положення Закону України "Про звернення громадян" від 12 жовтня 1996 р. та постанови Кабінету

Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 "Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, установах, організаціях незалежно від форм власності в засобах масової інформації". Як наслідок, це призводить до того, що відповідальний орган, установа, організація не повною мірою представляють різноманітність і значимість своєї причетності щодо реалізації конституційного права громадян на скаргу [11, с. 100]. У таких умовах механізм реалізації конституційного права громадян назвати не можна.

Таким чином, галузеві права на оскарження і відповідні їм обов'язки як засоби реалізації конституційного права на оскарження наємопов'язані між собою через конкретні правовідносини і складають механізм реалізації даного права.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Шаповал В. Конституція України як форма адміністративного права України. — 2000. — № 1.
2. Катышев В.Г. Конституционные проблемы народовластия развитого социализма: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1980.
3. Мазас В.Д. Реализация конституционных норм: Автореф. дис. ... юрид. наук. — Саратов, 1982.
4. Морозова Н.А. Конституционное регулирование в СССР. — М., 1985.
5. Степанов М.И. Конституция развитого социализма: социальная цель и основные функции // Сов. государство и право. — 1978. — № 12.
6. Мазас В.Д. Реализация конституционных норм: Автореф. дис. ... юрид. наук. — Саратов, 1982.
7. Витрук Н.В. Особенности юридического механизма реализации конституционных прав и свобод личности // Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. — М., 1983.
8. Копейчиков В.В., Суцук З.С. Реальный социализм: демократия, личностные права человека. — Киев, 1983.
9. Морозова Н.А. Конституционное регулирование в СССР. — М., 1985.
10. Копейчиков В.В. Реализация субъективных прав граждан // Сов. государство и право. — М., 1984. — № 3.
11. Копейчиков В.В. Стадии реализации прав и свобод личности // Реализация прав граждан в условиях развитого социализма. — М., 1983.
12. Боброва Н.А. Гарантии реализации государственно-правовых отношений. — Воронеж, 1984.